



Presidente

c.a. dott. [...]
Responsabile Area Tecnica
Comune di Villaputzu

p.c. Segretario Generale.
Responsabile prevenzione e corruzione
pro tempore

PEC: protocollo@pec.comune.villaputzu.ca.it

Fasc. Anac n. 1361/2022

Oggetto

Recupero della Chiesa parrocchiale di San Giorgio e Santa Caterina - Comune di Villaputzu. Affidamento servizi di ingegneria e lavori:

Nota di definizione ai sensi dell'articolo 21 del Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici.

A seguito di nota della G.d.F, Nucleo Speciale Anticorruzione prot. n. 18975 del 15.3.22 con la quale è stata trasmessa una segnalazione della Tenenza della G.d.F di Muravera in merito all'intervento in oggetto, l'Autorità ha attivato una vigilanza mediante richiesta informazioni con nota prot. n. 24461 del 1.4.2022. In particolare sono state richieste notizie in merito all'affidamento sia dei servizi di ingegneria che dei lavori di cui trattasi in deroga a quanto previsto dall'art. 36, co. 2 lett. a e c) del d.lgs. 50/2016 riconducendo l'intervento tra quelli di cui all' OCDPC n. 558/2018 senza che ne ricorressero i presupposti e nonostante non fosse stato ricompreso nel Piano di cui al DPCM 4.4.2019.

La stazione appaltante ha riscontrato con nota n. 33276 del 3.5.2022.

Dalla documentazione agli atti emerge che codesta amministrazione con nota n. 6472 del 20.5.2019, a firma del Sindaco, ha chiesto al Commissario Delegato delle Regione Sardegna l'inserimento dell'intervento di recupero della Chiesa parrocchiale di San Giorgio e Santa Caterina all'interno del predisponendo Piano degli Interventi di cui al DPCM 4.4.2019, chiedendo un finanziamento di € 400.000,00. La richiesta di inserimento dell'intervento nel Piano sopra citato è da ricondursi, da quanto comunicato, alle problematiche manifestatesi nella chiesa parrocchiale, in quanto " *con nota prot. n. 9457 del 13.05.2019 è pervenuta al Comune di Villaputzu una segnalazione da parte del Comando Provinciale dei Vigili del Fuoco di Cagliari, con la quale si evidenziava la presenza di un "fenomeno di dissesto statico interessante le sporgenze del campanile" della Chiesa parrocchiale di Santa Caterina (Parrocchia di San*

Giorgio) in piazza chiesa n. 2 a Villaputzu, con necessità di transennare e delimitare le zone interessate dall'evento. Nella stessa nota veniva peraltro rappresentato che, "stante la natura ad evoluzione negativa del fenomeno, la situazione è meritevole di urgentissima e improcrastinabile verifica da parte di un tecnico per la valutazione delle condizioni dei manufatti in argomento e la conseguente determinazione delle attività da mettere in essere". Proseguiva la stessa nota precisando che "allo stato attuale, non può escludersi comunque che eventi meteo o situazioni imponderabili ed occulte possano generare un imprevedibile sviluppo delle condizioni attuali con conseguente ulteriore deterioramento dello stato di sicurezza dei luoghi. Potrebbero pertanto cagionarsi danni a terzi".

Da quanto agli atti e dalla comunicazione della G.d.F emerge che la sopra citata richiesta del Comune di Villaputzu del 20.5.2019 è pervenuta al Commissario Delegato senza documentazione allegata e quando lo stesso Commissario aveva già trasmesso la proposta del Piano degli Interventi al Capo del Dipartimento della Protezione Civile, ai fini dell'approvazione.

L'istanza del Comune è stata implicitamente riscontrata in senso negativo in quanto è pervenuta alla amministrazione appaltante l'ordinanza del Commissario delegato n. 9 del 5.6.2019 che non ricomprendeva l'intervento oggetto della richiesta comunale, così come la successiva ordinanza n.19 del 22.10.2019 che ha rimodulato il piano originario, ex DPCM 4 aprile 2019.

L'inserimento dell'intervento nel citato Piano avrebbe consentito a codesta stazione appaltante di ricevere il finanziamento richiesto e di affidare l'intervento in deroga alla normativa vigente tramite procedure semplificate; nonostante il mancato inserimento nel Piano degli interventi codesta stazione appaltante ha affidato i sopra citati servizi e lavori in deroga all'art. 36, co. 2 lett. a) e c) del d.lgs. 50/2016. Risulta, infatti, agli atti che l'Ufficio Tecnico Comunale con determinazione n. 400 del 26.6.2019 ha proceduto all'avvio delle attività per l'affidamento dell'incarico professionale di progettazione, direzione dei lavori, per "l'intervento di protezione civile a seguito degli eccezionali eventi meteorologici verificatesi nell'ottobre 2018 di cui alla ODPC n. 558/2018 denominati Recupero della Chiesa parrocchiale di San Giorgio e Santa Caterina" per un importo a base d'asta di € 68.290,89 IV.A. e oneri esclusi. E' stata invitata a presentare offerta una sola impresa che si è aggiudicata l'affidamento, come risulta dalla Determinazione n. 459 del 15.07.2019, per l'importo di € 67.061,00 circa.

Pertanto codesta amministrazione ha affidato in maniera diretta un servizio di ingegneria di importo stimato superiore ai 40.000,00 €, senza la preventiva consultazione di almeno cinque operatori economici, individuati sulla base di indagini di mercato o tramite elenchi di operatori economici, nel rispetto di un criterio di rotazione degli inviti, in deroga all'art. 36, co. 2 lett. a) richiamando la procedura semplificata per gli interventi di protezione Civile di cui all'art. 4 co. 3 del OCDPC n. 558/18 che, appunto, prevedeva la possibilità di affidare in maniera diretta servizi di ingegneria di importo superiore ai 40.000,00 €.

Successivamente con determinazione n. 524 del 13.8.2019 è stata indetta la gara, tramite procedura negoziata ai sensi dell'art. 4 co. 5 dell'OCDPC n. 558/18 e art. 63 co. 2 lett. c del d.lgs. 50/16, per l'affidamento dell'intervento di recupero della chiesa parrocchiale con importo a base d'asta pari ad € 245.882,20 utilizzando il criterio del minor prezzo; l'intervento è stato aggiudicato all'operatore che ha offerto un ribasso pari al 29,95% sull'importo posto a base di gara, per un importo di circa € 168.000,00 iva ed oneri esclusi; alla procedura negoziata sono state invitate n. 5 imprese in deroga alle ordinarie procedure che prevedono l'invito a n. 10 operatori ex art. 36, co. 2 lett. c) richiamando la già citata normativa "semplificata" prevista dall'OCDPC n. 558/18.

Alla contestazione mossa dall'Autorità circa il non corretto ricorso agli affidamenti in deroga codesta amministrazione ha così replicato: "*Sebbene l'intervento di messa in sicurezza delle facciate della Chiesa non fosse stato ricompreso all'interno del Piano adottato con Ordinanza del Commissario delegato n. 9 del 05.06.2019, mediante diverse interlocuzioni telefoniche e qualche incontro, sono state impartite*

indicazioni da parte dei funzionari della stessa Protezione Civile Regionale, al Sindaco, al RUP e al Supporto al RUP, affinché si procedesse con l'espletamento delle procedure di affidamento dei servizi tecnici e dei lavori, trattando l'intervento come se rientrasse tra quelli finanziati, con la condizione di stipulare il contratto dei lavori entro il 30/09/2019; nello specifico al Comune di Villaputzu fu assicurato che, qualora fossero state rispettate le tempistiche, l'intervento sarebbe stato finanziato nel piano in fase di rimodulazione. Tale modalità operativa è peraltro contenuta anche nelle istruzioni (documento sotto forma di slides) all'epoca fornite dalla Protezione Civile Regionale nelle quali è indicato che, nelle more dell'approvazione del Piano degli investimenti ex art. 24-quater, i soggetti interessati (che non erano ancora individuati soggetti attuatori) potevano avviare gli interventi di protezione civile, con le finalità di cui all'OCDPC 558/2018, applicando le procedure di cui all'art. 163 comma 6 del D.Lgs. 50/2016"; infine la stazione appaltante ha dettagliato le procedure seguite: "al fine di perseguire il rispetto delle tempistiche come da indicazioni della Protezione Civile Regionale, l'Ufficio Tecnico Comunale ha proceduto all'avvio delle necessarie attività per l'affidamento dell'incarico professionale di progettazione e direzione dei lavori, con affidamento diretto (Determinazione n. 459 del 15.07.2019 - CIG 7947347636); () il progetto definitivo-esecutivo denominato "Intervento di Protezione Civile a seguito degli eccezionali eventi meteorologici verificatisi nell'ottobre 2018 di cui alla OCDPC n. 558/2018 - Recupero della Chiesa parrocchiale di San Giorgio e Santa Caterina - CUP I99B19000010001" è stato approvato con Deliberazione della Giunta Comunale n. 91 del 13/08/2019, previa acquisizione del nullaosta per l'esecuzione dei lavori rilasciato dalla Diocesi di Lanusei, Ufficio Beni Culturali e dell'edilizia di Culto (prot. n. 10243 del 07.08.2019) e autorizzazione rilasciata dal Ministero per i Beni e le Attività Culturali, Soprintendenza Archeologia, belle arti e paesaggio per la città metropolitana di Cagliari e le province di Oristano e Sud Sardegna, ai sensi dell'art. 21 del D.Lgs. n. 42/2004 (prot. n. 10324 del 08.08.2019); (...) con Determinazione del Responsabile dell'Area Tecnica n. 524 del 13.08.2019 è stata indetta una procedura negoziata per l'esecuzione dei lavori (CIG 8006609ECO) e con successiva Determinazione n. 565 del 03.09.2019 sono stati aggiudicati i lavori; 24. in data 20.09.2019 con Rep. n. 266/2019 è stato stipulato il contratto per l'esecuzione dei lavori in oggetto dell'importo netto di € 174.056,68 oltre IVA; 25. l'intervento come denominato al precedente punto 21 è stato inserito, con Deliberazione di C.C. n. 39 del 01.10.2019, nel Programma Triennale dei Lavori Pubblici 2019/2021 del Comune di Villaputzu e nell'elenco annuale 2019; (...) i lavori sono stati consegnati ed hanno avuto inizio in data 30/10/2019 e sono stati conclusi in data 09/10/2020 (Determinazione del Responsabile dell'Area Tecnica n. 692 del 01/12/2020 di approvazione degli atti di contabilità finale e Determinazione del Responsabile dell'Area Tecnica n. 40 del 19/01/2021 di approvazione del Certificato di regolare esecuzione)".

Codesta stazione appaltante argomenta, poi, che "per l'intervento sussistevano comunque le condizioni di cui al combinato disposto dell'art. 163 (Procedure in caso di somma urgenza e di protezione civile) e art. 148 comma 7 del D.Lgs. n. 50/2016".

Nella relazione pervenuta dalla G.d.F., viene indicato in un inciso che il bene oggetto dell'intervento di cui trattasi non è di proprietà della stazione appaltante; l'Autorità nella nota di richiesta informazioni sopra citata ha chiesto informazioni sulla motivazione di un intervento su edificio non di proprietà comunale e sull'eventuale rientro delle somme erogate; a questo proposito l'amministrazione ha evidenziato che "Circa la richiesta di informazioni sulle modalità attuate di recupero delle somme impegnate dalla stazione appaltante, dettagliando lo stato dei rientri, pur non rientrando tali attività tra le prerogative attribuite al RUP in quanto la destinazione dei fondi è stata stabilita con la predetta Deliberazione del Consiglio Comunale n. 26 del 9/7/2019 corredata del parere dell'Organo di Revisione dei Conti in data 3/7/2019, si evidenzia che non paiono sussistere divieti a finanziamenti da parte del Comune per interventi su edifici similari, né obblighi a predisporre piani di rientro. Risulta infatti usuale che le

Amministrazioni Comunali, Regionali, oltre all'Amministrazione Statale, finanzino interventi su luoghi di culto e chiese, siti in interesse monumentale e culturale. Lo stesso Comune di Villaputzu nel corso degli anni è risultato più volte destinatario di finanziamenti regionali (con obbligo di cofinanziare gli interventi con fondi comunali) destinati ad interventi su luoghi di culto e chiese. Si consideri infine che l'edificio rappresenta per la comunità villaputzese uno dei monumenti più importanti del paese con all'interno marmi, altari e statue di pregio'.

Come evidenziato in premessa, la stazione appaltante ha affidato in maniera diretta un servizio di ingegneria di importo stimato superiore ai 40.000,00 € in deroga all'art. 36, co. 2 lett. a) richiamando la procedura semplificata per gli interventi di protezione Civile di cui all'art. 4 co. 3 del OCDPC 558/18 che, appunto, prevedeva la possibilità di affidare in maniera diretta servizi di ingegneria di importo superiore ai 40.000,00 € ed ha aggiudicato l'intervento connesso a tali servizi di ingegneria per un importo di circa € 168.000,00, invitando alla procedura negoziata n. 5 imprese in deroga alle ordinarie procedure che prevedono l'invito a n. 10 operatori ex art. 36, co. 2 lett. c) sempre in virtù della già citata normativa "semplificata" prevista dall'OCDPC 558/18.

Dalla documentazione agli atti non risulta dimostrato alcun nesso di causalità tra gli eventi alluvionali verificatisi a partire da ottobre 2018 oggetto dell'OCDPC 558/18 e la situazione di degrado dell'edificio parrocchiale di cui trattasi; infatti nella scheda statistica del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco redatta il 13.5.2019, che segnalava il distacco statico di elementi costruttivi dalla facciata della Chiesa, viene indicata come causa del distacco dell'intonaco la "vetustà". Infine nella ordinanza n. 19 del 20.5.2019 con cui il sindaco impartisce disposizioni in merito al distacco dell'intonaco viene evidenziato che, durante il sopralluogo *"è stata constatata una situazione di degrado generalizzato di gran parte delle facciate dell'immobile"*; pertanto il distacco dell'intonaco risulterebbe attribuibile al degrado e alla mancata manutenzione, alla vetustà dell'edificio, non ravvisandosi elementi a comprova della riconducibilità dello stato di degrado agli eventi calamitosi di ottobre 2018.

La stazione appaltante, inoltre, ha agito in deroga alla normativa pur non essendo stata ammessa al Piano adottato con Ordinanza del Commissario delegato n. 9 del 05.06.2019 e, successivamente, solo sulla base di *"diverse interlocuzioni telefoniche e qualche incontro, sono state impartite indicazioni da parte dei funzionari della stessa Protezione Civile Regionale, al Sindaco, al RUP e al Supporto al RUP, affinché si procedesse con l'espletamento delle procedure di affidamento dei servizi tecnici e dei lavori, trattando l'intervento come se rientrasse tra quelli finanziati"*; tale comportamento è da stigmatizzare non avendo codesta stazione appaltante alcun documento/atto che potesse assicurare, qualora fossero state rispettate le tempistiche, l'inserimento dell'intervento nel piano in fase di rimodulazione e il relativo finanziamento.

L'Amministrazione argomenta poi che, *"per l'intervento sussistevano comunque le condizioni di cui al combinato disposto dell'art. 163 (Procedure in caso di somma urgenza e di protezione civile) e art. 148 comma 7 del D.Lgs. n. 50/2016"*; a questo proposito si evidenzia che la stazione appaltante non ha seguito in alcun modo il dettato normativo inerente la procedura di somma urgenza che prevede l'osservanza di disposizioni molto puntuali dovute al sostanziale regime in deroga che l'istituto permette. Infatti la normativa stabilisce la produzione di particolari documenti ed il rispetto di stringenti tempistiche: la "somma urgenza" è disciplinata dall'art. 163 del D.Lgs. 50/2016 intitolato "Procedure in caso di somma urgenza e di protezione civile", risultando il necessario presupposto di tale istituto derogatorio, ex co. 1 del sopra citato articolo, il verificarsi di circostanze impreviste e pregiudizievoli che non consentano alcun indugio nel dare avvio ed esecuzione ai lavori resisi necessari al fine di evitare pericoli per la pubblica incolumità. Le disposizioni normative al riguardo prevedono la redazione di un verbale, c.d. di "somma urgenza", in cui devono essere indicati i motivi dello stato di urgenza, le cause che lo hanno provocato e i lavori necessari per rimuoverlo; l'esecuzione dei relativi lavori può quindi essere

affidata in forma diretta ad uno o più operatori economici individuati dal responsabile del procedimento, mentre il corrispettivo delle prestazioni ordinate è definito consensualmente con l'affidatario. Il responsabile del procedimento inoltre è tenuto a compilare entro dieci giorni dall'ordine di esecuzione dei lavori una perizia giustificativa degli stessi, trasmettendola, unitamente al verbale di somma urgenza, alla stazione appaltante che provvede alla copertura della spesa e alla approvazione della stessa. Risulta agli atti che le disposizioni normative previste dalla somma urgenza non siano state osservate.

Per quanto attiene l'intervento della stazione appaltante su un edificio non di proprietà comunale si rileva che l'amministrazione ha sottolineato l'interesse ad intervenire sull'edificio privato a protezione della pubblica incolumità ed ha affermato di essere proprietaria del sagrato. Si rileva, a questo proposito, che il progetto definitivo-esecutivo di cui trattasi denominato "Intervento di Protezione Civile a seguito degli eccezionali eventi meteorologici verificatisi nell'ottobre 2018 di cui alla OCDPC n. 558/2018 – Recupero della Chiesa parrocchiale di San Giorgio e Santa Caterina – CUP I99B19000010001" è stato approvato con Deliberazione della Giunta Comunale n. 91 del 13/08/2019, previa acquisizione del nullaosta per l'esecuzione dei lavori rilasciato dalla Diocesi di Lanusei, Ufficio Beni Culturali e dell'edilizia di Culto (prot. n. 10243 del 07.08.2019) e autorizzazione rilasciata dal Ministero per i Beni e le Attività Culturali, Soprintendenza Archeologia, belle arti e paesaggio per la città metropolitana di Cagliari e le province di Oristano e Sud Sardegna, ai sensi dell'art. 21 del D.Lgs. n. 42/2004.

Nell'ambito delle controdeduzioni viene rilevato che *"Risulta infatti usuale che le Amministrazioni Comunali, Regionali, oltre all'Amministrazione Statale, finanzino interventi su luoghi di culto e chiese, siti in interesse monumentale e culturale..."* aggiungendo che *"Lo stesso Comune di Villaputzu nel corso degli anni è risultato più volte destinatario di finanziamenti regionali (con obbligo di cofinanziare gli interventi con fondi comunali) destinati ad interventi su luoghi di culto e chiese. Si consideri infine che l'edificio rappresenta per la comunità villaputzese uno dei monumenti più importanti del paese con all'interno marmi, altari e statue di pregio"*.

Sul punto, merita richiamare la deliberazione n. 248/02014/PAR della Corte dei Conti, Sez. Lombardia, con la quale, in merito alla richiesta di parere da parte di un comune avente ad oggetto la concessione di un contributo in conto capitale al fine di preservare l'integrità della chiesa parrocchiale, risulta rilevato che *"questione analoga a quella proposta dal comune istante è stata affrontata di recente dalla Sezione nel parere n. 218/2014. In quest'ultimo è stato richiamato il consolidato orientamento sul punto (deliberazioni n. 9/2006, n. 10/2006, n. 18/2006, n. 26/2007, n. 35/2007, n.59/2007, n. 39/2008, n. 75/2008, n. 1138/2009, n. 1/2010, n. 981/2010, n. 530/2011, n.4262/2012) teso a precisare come, in base alle norme ed ai principi della contabilità pubblica, non è rinvenibile alcuna disposizione che impedisca all'ente locale di effettuare attribuzioni patrimoniali a terzi, ove queste siano necessarie per conseguire i propri fini istituzionali"* e che *"Se, infatti, l'azione è intrapresa al fine di soddisfare esigenze della collettività rientranti nelle finalità perseguite dal Comune (nel caso di specie, l'interesse alla conservazione del patrimonio storico e artistico) il finanziamento, "anche se apparentemente a fondo perso, non può equivalere ad un depauperamento del patrimonio comunale, in considerazione dell'utilità che l'ente o la collettività ricevono dallo svolgimento del servizio pubblico o di interesse pubblico effettuato dal soggetto che riceve il contributo" (cfr. deliberazione n. 262/2012/PAR)"*. Nella medesima delibera è stato precisato che *"Ogniqualevolta, tuttavia, un ente locale, al pari di ogni altro ente pubblico, ricorre a soggetti privati per raggiungere i propri fini e, conseguentemente, riconosce loro benefici di natura patrimoniale, occorre adottare adeguate cautele, anche al fine di garantire l'applicazione dei principi di buon andamento, di parità di trattamento e di non discriminazione (cardini dell'attività amministrativa),....."* e che *"L'Amministrazione, inoltre, in aderenza alle regole generali (art. 3 legge n. 24/1990) è tenuta ad evidenziare i presupposti di fatto e il percorso logico alla base dell'erogazione, nonché il rispetto dei criteri di imparzialità e predeterminazione dei criteri per l'attribuzione di contributi"*

(art. 12 legge n. 241/1990). In ogni caso, l'eventuale attribuzione deve risultare conforme al principio di congruità della spesa, presupponente una valutazione comparativa degli interessi complessivi dell'ente locale', richiedendosi pertanto un adeguato supporto motivazionale e una valutazione comparativa degli interessi complessivi dell'Ente, che non paiono dimostrati nel caso di specie.

Per quanto esposto si rileva che codesta stazione appaltante, per i due affidamenti di cui trattasi, ha operato in regime di deroga all'art. 36, co. 2 lett. a) e c) del d.lgs. 50/2016 affidando in maniera diretta i servizi di ingegneria per un importo superiore al limite previsto ed invitando alla procedura negoziata per l'affidamento dell'intervento n. 5 imprese in luogo delle n. 10 previste dalla normativa vigente; tali deroghe non erano fattibili in quanto, come indicato anche dalla stazione appaltante e dalla documentazione agli atti, l'intervento di cui trattasi non è stato ricompreso tra quelli di Protezione Civile di cui al OCDPC n. 558/2018 che prevedeva procedure "semplificate" per gli interventi connessi con gli eventi alluvionali dell'ottobre 2018. Inoltre, per quanto concerne il profilo del finanziamento delle opere di manutenzione per un edificio non di proprietà comunale, si dà atto degli orientamenti della Corte dei Conti, richiamando codesto l'Ente alla necessità di pervenire ad un adeguato supporto motivazionale e ad una valutazione comparativa degli interessi complessivi dell'Ente, che non paiono dimostrati nel caso di specie.

Posto tutto quanto sopra, si comunica che il Consiglio dell'Autorità nell'adunanza del 16.11.2022 ha disposto la definizione dell'istruttoria con invito a codesta stazione appaltante a voler tener conto, per il futuro, di quanto specificatamente dedotto e rilevato nella presente nota che sarà pubblicata sul sito istituzionale dell'Autorità.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Atto firmato digitalmente